



N° 1496

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2013

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, après engagement de la procédure accélérée, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin* (n° 459)

PAR Mme CATHERINE QUÉRÉ

Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 459, 1475.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : GENÈSE ET DISPOSITIF DE L'ACCORD FRANCO-ITALIEN SIGNÉ LE 30 JANVIER 2012	7
I. LE PROJET DE LIAISON FERROVIAIRE LYON-TURIN, MAILLON ESSENTIEL DU RÉSEAU TRANSEUROPEËN DE TRANSPORT ET ENGAGEMENT INTERNATIONAL DE LA FRANCE	7
II. UN PROCESSUS BILATÉRAL PONCTUÉ PAR TROIS ACCORDS MAIS INACHEVÉ	10
III. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD SIGNÉ LE 30 JANVIER 2012	14
A. UN NOUVEAU PROMOTEUR PUBLIC	14
B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT	16
DEUXIÈME PARTIE : LE LYON-TURIN, PROJET DE TERRITOIRE ET VECTEUR POTENTIEL MAJEUR DE REPORT MODAL	19
I. UNE DESSERTE AMÉLIORÉE POUR LES VOYAGEURS	19
II. LA NÉCESSITÉ D'UNE SOLUTION DURABLE POUR LE FRET TRANSALPIN	20
A. L'ÉVOLUTION DES TRAFICS ROUTIERS ET FERROVIAIRES DE FRET	21
1. Les trafics au cours des dernières années	21
2. Perspectives d'évolution	22
B. LES LIMITES INSURMONTABLES DES LIGNES FERROVIAIRES EXISTANTES	23
C. UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE CRÉATION D'UNE OFFRE DE TRANSPORT MODERNE ET COMPÉTITIVE	24

III. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLES, PRÉVUES PAR L'ACCORD DU 30 JANVIER 2012.....	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	27
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	27
II. EXAMEN DES ARTICLES.....	41
<i>Article unique</i> : Ratification de l'accord franco-italien pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin, signé le 30 janvier 2012	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	43

INTRODUCTION

Pour la première fois, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire se saisit pour avis sur un projet de loi de ratification d'un accord international. Si l'on excepte les procédures de ratification auxquelles s'associe la commission de la défense, la saisine pour avis est rarement utilisée sur des traités dans les travaux de l'Assemblée nationale. En l'espèce, il est apparu particulièrement pertinent, quelques semaines avant le sommet bilatéral franco-italien du 20 novembre 2013, que la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ait la possibilité d'évoquer dans le cadre de ses travaux un projet d'infrastructure de transport majeur et controversé : le projet de liaison ferroviaire nouvelle Lyon-Turin.

La nouvelle ligne ferroviaire mixte (voyageurs et fret) entre Lyon et Turin bénéficiera à la fois aux déplacements régionaux, nationaux et européens à travers les Alpes. Ce projet, porté par une volonté politique forte et constamment réaffirmée par les autorités françaises et italiennes depuis les années 1990, est bien plus qu'un projet d'infrastructure de transport : c'est un projet de territoire, porteur d'enjeux environnementaux et sociaux importants pour les régions concernées.

La saturation « technique » de la liaison ferroviaire historique n'est pas encore avérée, mais **le seuil de « saturation sociale » due au passage des poids lourds dans les Alpes, lui, est gravement dépassé** : en 2010 et 2011, ce sont **près de 7 400 poids lourds par jour qui franchissent les passages routiers franco-italiens, soit dans les Alpes du Nord, soit dans les Alpes-Maritimes**.

Par le report modal de la route vers le rail qu'elle suscitera, la liaison Lyon-Turin contribuera de manière significative à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en permettant des gains considérables en termes de réduction de produits nocifs rejetés dans l'atmosphère et de nuisances sonores, tant dans les vallées alpines que sur le littoral.

Dans certaines vallées, en particulier la vallée de la Maurienne, les niveaux de pollution de l'air et des nuisances sonores sont devenus insoutenables pour la population. Dans les Alpes-Maritimes, près de 600 000 poids lourds en transit traversent chaque année le département en direction ou en provenance du franchissement de la frontière franco-italienne à Menton-Vintimille.

La nouvelle liaison ferroviaire constituera une prouesse technique remarquable. L'ouvrage central sera le tunnel « bitube » de 57 kilomètres de long (le tunnel sous la Manche en fait 50) ; s'y ajouteront, sur le territoire français, 8 autres tunnels, dont celui de Chartreuse (près de 25 kilomètres), et 6 viaducs, ainsi qu'une cinquantaine d'autres ouvrages d'art.

La commission « Mobilité 21 », présidée par M. Philippe Duron, et qui a remis son rapport le 27 juin 2013, n'a pas remis en question la légitimité du projet. Elle ne s'est pas prononcée sur le projet de tunnel de base, exclu de son périmètre d'analyse en raison de son caractère international, si ce n'est pour souligner les limites des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF). S'agissant des accès français, inclus dans le périmètre d'analyse et dans le classement final, la commission a confirmé l'intérêt de leur réalisation et les a intégrés dans les « secondes priorités » de son scénario n° 2 (celui retenu ensuite par le Gouvernement), tout en préconisant un réexamen tous les cinq ans de ce classement (donc un premier réexamen en 2018).

Votre Rapporteuse estime que l'accord signé le 30 janvier 2012 constitue une étape intermédiaire mais importante vers la réalisation du projet du Lyon-Turin dans sa partie internationale. Elle invitera la commission à émettre un avis favorable à la ratification de cet accord bilatéral.

Cet avis favorable, qui porte spécifiquement sur le texte à ratifier, ne signifie pas pour autant une adhésion sans réserve à l'ensemble du projet de liaison ferroviaire nouvelle. Il ne s'agit en aucune façon d'ignorer les incertitudes que comporte le projet, qui suscitent des inquiétudes sans – fort heureusement – que l'opposition en France n'atteigne le degré de violence extrême qu'elle a pu connaître en Italie.

**PREMIÈRE PARTIE :
GENÈSE ET DISPOSITIF DE L'ACCORD FRANCO-ITALIEN
SIGNÉ LE 30 JANVIER 2012**

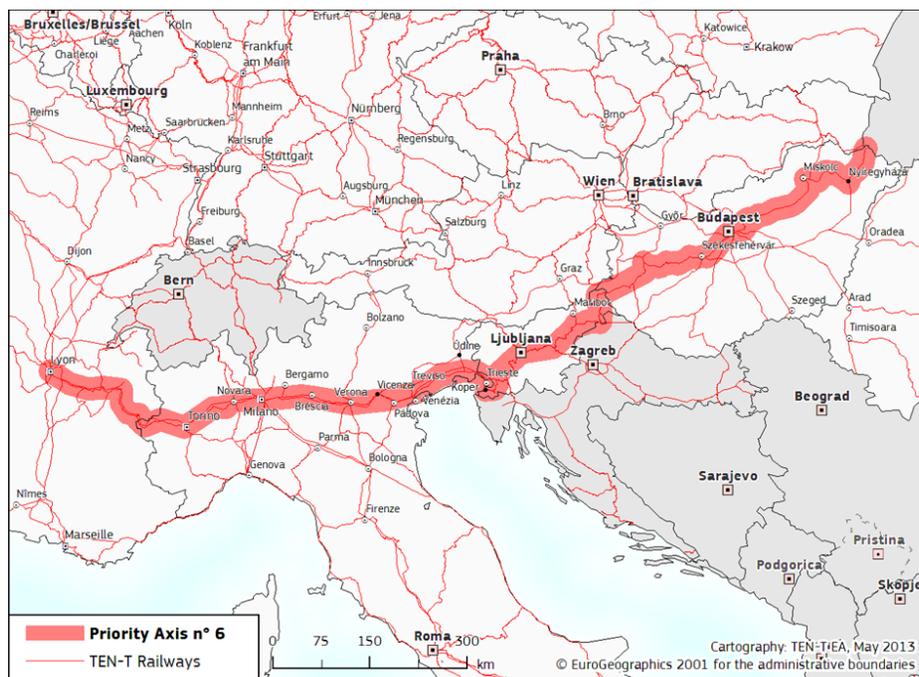
**I. LE PROJET DE LIAISON FERROVIAIRE LYON-TURIN, MAILLON
ESSENTIEL DU RÉSEAU TRANSEUROPEËN DE TRANSPORT ET
ENGAGEMENT INTERNATIONAL DE LA FRANCE**

Au début des années 1990, le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement a adopté les premiers schémas portant sur les lignes ferroviaires à grande vitesse, le transport combiné, les autoroutes et les voies navigables. La politique du « réseau transeuropéen de transport » (RTE-T) s'est véritablement engagée avec le **Conseil européen d'Essen (décembre 1994)**. Le projet de « *train à grande vitesse/transport combiné Lyon-Turin* » figure dans la liste de 14 projets prioritaires établie à l'issue de ce sommet.

À la suite de l'élargissement de l'Union européenne en 2004, la liste des projets prioritaires du RTE-T a été actualisée et augmentée, afin de prendre en compte la nouvelle géographie de l'Union. 30 projets prioritaires en matière de transports ont été définis, **dont 80 % de projets ferroviaires ou fluviaux, en cohérence avec les objectifs de transfert modal de l'Union**. Les projets du programme RTE-T sont emblématiques de la politique de l'Union européenne dans le domaine des transports, ils se définissent comme **des infrastructures à forte « valeur ajoutée européenne »**.

Plusieurs de ces projets comportent un tronçon situé sur le territoire français, comme par exemple l'axe ferroviaire Paris-Bruxelles-Cologne-Amsterdam-Londres ou l'axe ferroviaire Paris-Strasbourg-Stuttgart-Vienne-Bratislava. Le projet de ligne ferroviaire Lyon-Turin est inscrit dans l'axe prioritaire n° 6 intitulé « **Lyon-Trieste-Divaca-Ljubljana-Budapest-frontière ukrainienne** » (*tracé : voir carte page suivante*).

Au niveau de l'Union européenne, le RTE-T reçoit des financements de plusieurs sortes : le programme RTE-T du budget de l'Union (pour les sections transfrontalières), le Fonds de cohésion, le FEDER, et, hors budget, des prêts et garanties octroyés par la Banque européenne d'investissement.



Quelques-uns des projets de la « liste d'Essen » sont aujourd'hui bien avancés, voire achevés (par exemple le tunnel transpyrénéen Perpignan-Figueras). D'autres, techniquement difficiles ou particulièrement coûteux, restent à mener. L'une des difficultés de mise en œuvre du RTE-T tient au fait que cette politique est fortement consommatrice en financement et qu'elle coïncide avec une contrainte budgétaire forte, tant pour les États membres que pour l'Union européenne.

Le 19 octobre 2011, la Commission européenne a présenté deux propositions législatives relatives aux réseaux transeuropéens, l'objectif étant de ne plus faire du RTE-T une simple addition de projets nationaux mais un réseau structurant au niveau de l'UE. Un accord entre les représentants du Parlement européen, des États membres et de la Commission européenne a été atteint sur la nouvelle législation du RTE-T le 29 mai 2013. La date de l'adoption par le Conseil et celle du vote au Parlement européen ne sont pas encore fixées, mais devraient avoir lieu à l'automne.

La nouvelle approche distingue le réseau global, à réaliser progressivement d'ici à 2050, et le **réseau central, « colonne vertébrale » comprenant les sections les plus stratégiques et qui devra être réalisé d'ici 2030** autour des neuf « corridors du réseau central », qui vont concentrer la majeure partie des financements disponibles. Chacun de ces corridors traverse au moins trois États membres, et requiert l'utilisation d'au moins trois modes de transport différents. Le tracé des neuf corridors a été présenté le 17 octobre 2013.

Le projet Lyon-Turin fait partie du corridor dit « Méditerranée » qui s'étendra de l'Espagne à la frontière bulgare-ukrainienne. Ce corridor comprend des sections ferroviaires (dont le Lyon-Turin et une liaison Venise-Ljubljana), des sections routières, et des voies navigables (en Italie du Nord). Un autre tunnel transalpin en cours de réalisation, le tunnel du Brenner, qui reliera le sud de l'Allemagne au nord de l'Italie via l'Autriche, fait quant à lui partie d'un corridor « nord-sud » allant de la Scandinavie au sud de l'Italie et à Malte.

La teneur exacte du RTE-T pour la période s'ouvrant en 2014 **dépendra du résultat d'une autre négociation, celle qui porte sur les enveloppes du cadre budgétaire pluriannuel 2014-2020.** Sur ce cadre un accord politique entre le Conseil et le Parlement européen a été atteint le 27 juin 2013. La Commission européenne a indiqué le 16 juillet dernier que, sur la base de ce compromis, les crédits du budget de l'UE consacrés au secteur des transports dans le cadre du « Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe » (MIE) pourraient s'élever à 13,174 milliards d'euros pour la période 2014-2020. S'y ajouteraient environ 11 milliards d'euros de crédits budgétaires des Fonds structurels, pour atteindre **un montant total d'environ 24 milliards d'euros pour 2014-2020 ainsi consacrés aux transports.**

L'accord du 27 juin a également porté sur le projet de règlement définissant les règles d'octroi des crédits dans le cadre du MIE. Il est notamment prévu que le niveau maximal du soutien financier que l'Union européenne pourra apporter sera de 50 % pour les études et travaux préparatoires (ce qui est déjà le cas actuellement pour le Lyon-Turin) et de 40 % pour les travaux définitifs sur les projets transfrontaliers. La Commission européenne a confirmé cet engagement le 17 octobre dernier à l'occasion du Conseil des ministres des transports.

La contribution du budget de l'Union européenne au financement des travaux de réalisation du Lyon-Turin sera décisive ; on peut donc comprendre les inquiétudes des partisans du projet, qui ne seront levées qu'à la fin de l'année 2014, lorsque la Commission européenne statuera sur les réponses que présenteront la France et l'Italie aux appels à projets lancés en 2014.

Le directeur exécutif de l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport, M. Dirk Beckers, a indiqué⁽¹⁾ que le premier appel à projets devrait être lancé à l'été 2014. Il sera certainement multi-annuel et couvrira 20 à 30 % du budget 2014-2020 dévolu au MIE, en donnant la priorité aux projets de grande envergure et au degré de maturité élevée comme le Lyon-Turin.

Lors de la table ronde sur le Lyon-Turin organisée par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2013, la représentante de la Commission européenne en France, Mme Anne Houtman, a précisé que le taux de cofinancement de 40 % ne sera accordé qu'aux projets remplissant certaines conditions, ce qui, pour le Lyon-Turin, implique notamment la

(1) Entretien accordé au Bulletin Quotidien Europe, publié le 23 octobre 2013.

présentation par la France et l'Italie de plans d'investissement précis, et la ratification préalable de l'accord signé le 30 janvier 2012.

II. UN PROCESSUS BILATÉRAL PONCTUÉ PAR TROIS ACCORDS MAIS INACHEVÉ

Le 15 janvier 1996, un premier accord a été signé entre la France et l'Italie, pour créer la commission intergouvernementale (CIG) pour la préparation et la réalisation d'une liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin. Cet accord a été publié par le décret n° 96-416 du 13 mai 1996. Il a chargé une CIG composée de représentants des ministères français et italiens concernés de suivre « *l'ensemble des questions liées à la préparation et à la réalisation de la section internationale Montméliant-Turin de la liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin.* » La CIG devait en particulier élaborer un projet d'accord intergouvernemental définissant les caractéristiques générales de la liaison, les modalités de sa réalisation et de son financement, ainsi que les conditions de son exploitation.

L'accord intergouvernemental ainsi prévu a été signé le 29 janvier 2001⁽¹⁾. L'approbation de cet accord « *pour la réalisation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin* » a fait l'objet, en France, de la loi n° 2002-291 du 28 janvier 2002. Cet accord portait notamment création d'un « promoteur » public binational, la société Lyon-Turin Ferroviaire (LTF), chargé de mener les études et travaux préparatoires.

En décembre 2007, la CIG a été chargée par les deux Gouvernements de préparer un nouvel accord, portant sur le tracé définitif, la prise en charge financière, les principes de gouvernance de l'opération, en particulier du promoteur public appelé à succéder à LTF, les modalités de réalisation, et la politique de report modal liée au projet.

C'est ce troisième accord qui a été signé le 30 janvier 2012 et qui est aujourd'hui soumis à l'approbation du Parlement.

Du côté italien, le projet de loi a été examiné par la commission des affaires étrangères de la Chambre des députés pendant l'été 2013 et par les commissions saisies pour consultation au mois de septembre, et doit être de nouveau examiné par la commission des affaires étrangères avant d'être discuté en séance plénière, puis examiné par le Sénat. Le calendrier de ces différentes étapes n'est pas encore connu, la procédure parlementaire étant complexe (dix commissions sont saisies au Sénat).

Comme l'accord de 2001, l'accord signé le 30 janvier 2012 concerne la **section internationale** du projet Lyon-Turin (allant de Saint-Didier-de-la-Tour,

(1) L'accord signé en 2001 a été complété en 2004 par un mémorandum relatif au financement du projet et par un accord sur la prise en compte de la sûreté dans les études de réalisation de la nouvelle ligne.

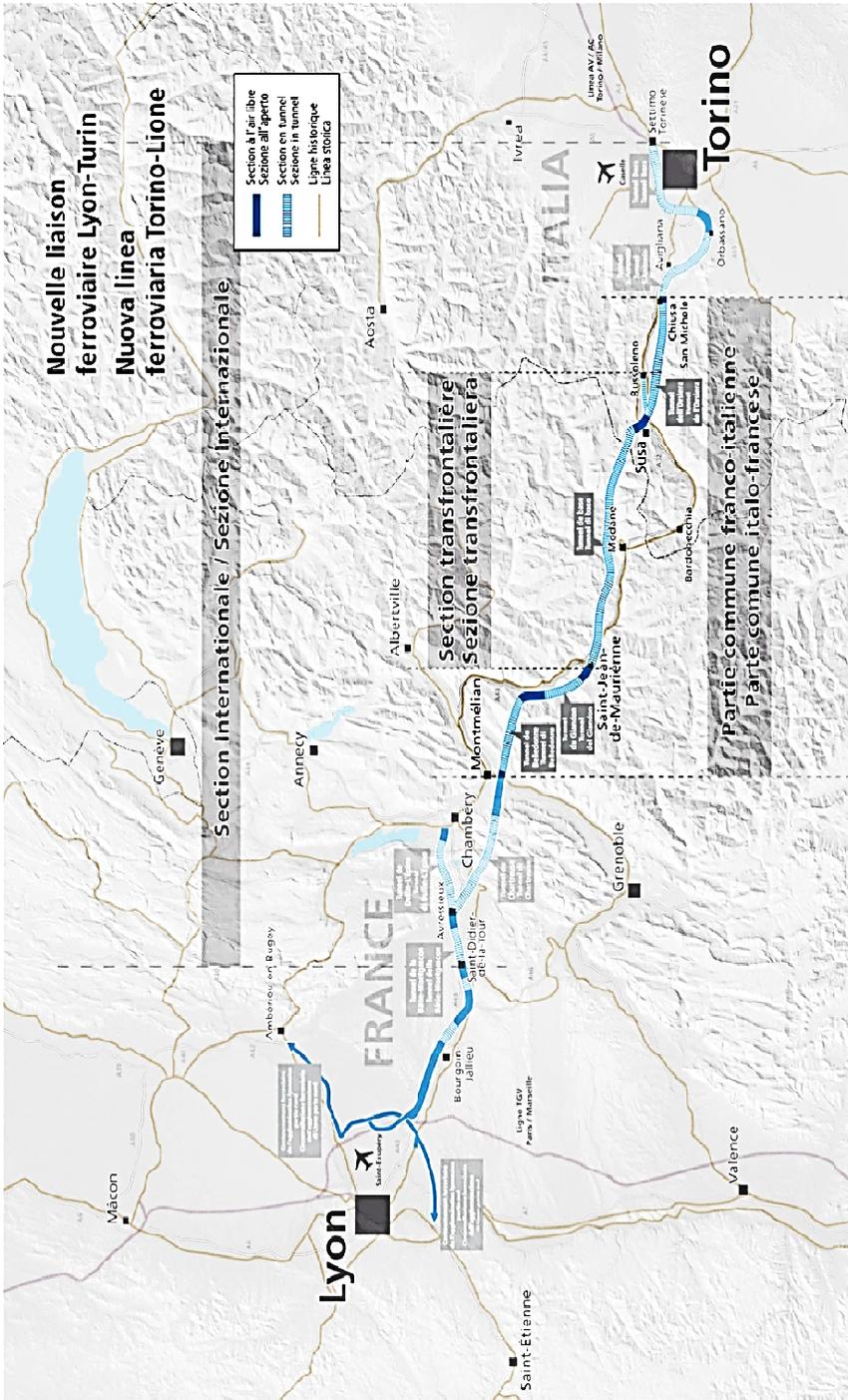
en France, au nœud ferroviaire de Turin en Italie ; voir *carte page 12 et encadré page 13*). Il convient de souligner que **cet accord est une étape intermédiaire. La décision de la France et de l'Italie de lancer le projet Lyon-Turin est bien antérieure**, puisqu'elle remonte aux sommets bilatéraux de 1993 et 1994, et au Conseil européen d'Essen de 1994. Cette décision a été régulièrement confortée par la suite à l'occasion de chaque sommet franco-italien. D'autre part, dans l'accord de 2001, une disposition (article 4) prévoit qu'**un nouveau traité sera nécessaire pour le lancement effectif des travaux** – et donc pour déclencher le versement effectif des dépenses correspondant aux travaux de réalisation.

Le texte bilatéral signé le 30 janvier 2012 n'est pas l'accord visé à cet article 4 : c'est dans une phase ultérieure qu'un nouvel engagement bilatéral sera élaboré et signé pour permettre le lancement des travaux ⁽¹⁾.

Aucun des trois accords déjà signés (1996, 2001 et 2012) ne fixe une date pour le début de la construction du tunnel de base, ni pour la mise en service du Lyon-Turin. **À l'heure actuelle**, le calendrier prévisionnel annonce la réalisation du tunnel de base d'ici 2023, et pour les tronçons situés sur le territoire français, une réalisation de tous les ouvrages destinés au fret d'ici 2030, et l'achèvement du volet « voyageurs » de la LGV pour une mise en service en 2035.

Du côté italien le calendrier prévisionnel s'étend également sur plusieurs phases, avec la mise en service de la section allant de Chiusa San Michele à Orbassano d'ici 2023, puis des autres sections dans un second temps.

(1) *L'article premier de l'accord précise* : « Le présent Accord ne constitue pas l'avenant prévu à l'article 4 de l'Accord (...) signé à Turin le 29 janvier 2001. En particulier, il n'a pas pour objet de permettre l'engagement des travaux définitifs de la partie commune franco-italienne, qui nécessitera l'approbation d'un nouvel avenant tenant notamment compte de la participation définitive de l'Union européenne au projet. »



Source : carte figurant en annexe de l'accord franco-italien signé le 30 janvier 2012.

La nouvelle ligne Lyon-Turin : six tronçons, trois acteurs

La longueur totale de la ligne nouvelle entre Lyon et Turin sera d'environ 269 kilomètres, dont 193 kilomètres en tunnel et 76 kilomètres à l'air libre :

(A). De Lyon à Saint-Didier-de-la-Tour, une section confiée à Réseau Ferré de France (RFF), et qui n'entre pas dans le champ de l'accord intergouvernemental ;

(B). À Saint-Didier-de-la-Tour commence la « **section internationale** » couverte par l'accord ; cette section internationale va jusqu'à Turin mais se découpe en trois tronçons :

(1). Le tronçon Saint-Didier-de-la-Tour/Montmélián, confié à Réseau Ferré de France,

(2). Puis la « **partie commune franco-italienne** » entre Montmélián et Chiusa San Michele, qui se compose elle-même de trois sections :

(a). La section de Montmélián à Saint-Jean-de-Maurienne, confiée à RFF ;

(b). La **section transfrontalière** (dans laquelle se situe le **tunnel de base** ⁽¹⁾ de 57 kilomètres qui reliera Saint-Jean-de-Maurienne à Suse), jusqu'à Bussoleno, confiée au « promoteur » Lyon-Turin Ferroviaire (LTF), filiale commune de RFF et de *Rete Ferroviaria Italiana* ; cette section concerne, sur le territoire français, 16 communes ⁽²⁾ ; elle comprend, outre le tunnel de base, les nouvelles gares internationales de Saint-Jean-de-Maurienne et de Suse, et le raccordement à la ligne historique en Italie à Bussoleno ;

(c). La section de Bussoleno à Chiusa San Michele, confiée à *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI) ;

La délimitation exacte de la « partie commune » fait l'objet de l'article 4 de l'accord signé le 30 janvier 2012, qui indique qu'elle sera réalisée par phases successives en commençant par la section transfrontalière composée du tunnel de base, des gares internationales de Saint-Jean-de-Maurienne et de Suse, et des raccordements immédiats à la ligne actuelle.

(3). Enfin, la partie italienne de la section internationale, de Chiusa San Michele à Turin, confiée à RFI.

Les parties (A), (B.1) et (B.2.a) relèvent de la maîtrise d'ouvrage de Réseau Ferré de France et constituent « **les accès français** » jusqu'au tunnel de base. Le projet de tracé des accès français concerne trois départements - le Rhône, l'Isère et la Savoie - et traverse 71 communes, sur une distance totale de 140 kilomètres.

Les accès français ont été inscrits dans la loi de programmation relative au Grenelle de l'environnement. Ils seront financés par la France, avec une contribution de l'Union européenne.

(1) Par opposition aux tunnels historiques qui sont des tunnels de crête, les **tunnels de base** sont creusés pour être situés sur un parcours aux caractéristiques de plaine, dont les pentes sont suffisamment faibles pour permettre à une seule locomotive de tracter les convois les plus lourds ;

(2) Aussois, Avrieux, Bramans, Fourneaux, Lanslebourg, Le Frenay, Modane, Montricher-Albanne, Orelle, Saint-André, Saint-Jean-de-Maurienne, Saint-Julien-Montdenis, Saint-Martin-la-Porte, Saint-Michel-de-Maurienne, Villargondran, et Villarodin-Bourget.

III. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD SIGNÉ LE 30 JANVIER 2012

L'accord signé le 30 janvier 2012 a pour objectif d'avancer significativement vers la réalisation de la section internationale du projet, en particulier de la section transfrontalière (le tunnel et ses abords immédiats).

A. UN NOUVEAU PROMOTEUR PUBLIC

L'accord, rappelant que la section internationale est placée sous le contrôle paritaire des États français et italien, en confie la responsabilité opérationnelle à un nouveau promoteur public. Entité adjudicatrice au sens du droit européen, ce promoteur sera seul responsable de la conclusion et du suivi de l'exécution des contrats que nécessitent la conception, la réalisation et l'exploitation de la section transfrontalière.

Le promoteur actuel, la société « Lyon Turin Ferroviaire » (LTF), est une filiale commune des deux gestionnaires d'infrastructure des réseaux ferrés nationaux, RFF et RFI, créée par l'accord de 2001. Mais les deux États ont choisi de le remplacer par une nouvelle structure, pour **renforcer la gouvernance du projet**, compte tenu des investissements particulièrement importants qu'il appelle.

Il s'agit notamment de s'assurer que, tout en disposant d'une autonomie suffisante pour la conduite opérationnelle des travaux, le nouveau promoteur soit contrôlé directement par les États, ce qui se traduit par de nouvelles modalités de désignation des membres du conseil d'administration. D'autre part, au sein du conseil d'administration siègeront désormais, en tant qu'observateurs, des représentants de la région Rhône-Alpes et de la région du Piémont, ainsi qu'un représentant de la Commission européenne. Ce promoteur est institué par l'article 6 de l'accord.

Le rôle de la CIG, redéfini par l'article 9, est recentré sur les missions régaliennes liées au projet, en particulier en ce qui concerne les normes applicables ou les règles de sécurité (sécurité civile, organisation des secours...).

Il est précisé que **le nouveau promoteur public appliquera, en France, la démarche « Grand Chantier », et son équivalent en Italie** (prévu par une loi régionale du Piémont). Cette démarche « Grand Chantier », déjà appliquée dans d'autres projets d'infrastructure, est un ensemble d'actions destinées à préparer l'arrivée des chantiers sur un territoire, à accompagner leur déroulement, à valoriser l'opportunité qu'ils constituent pour le territoire et le développement local, et à préparer, à plus long terme, l'« après-chantiers ».

Il s'agit de constituer un cadre de rencontre et de coopération des intérêts des entreprises, des collectivités et des populations concernées, pour traiter des questions d'emploi et de formation (prévision des besoins de main-d'œuvre, évolution du chantier, formation de la main-d'œuvre locale, reconversion du

personnel pour l'après-chantier...), les questions d'hébergement, l'action foncière, l'environnement... L'objectif étant de permettre à la fois la bonne organisation et le bon déroulement des travaux, tout en prenant en compte les attentes, légitimes, des acteurs locaux pour que les effets négatifs des chantiers soient le plus réduits possible et que les opportunités économiques de ces chantiers soient saisies et organisées.

L'article 7 institue une « commission des contrats » composée de douze experts indépendants nommés à parité par les deux États, chargée de s'assurer de la régularité et de la transparence des procédures d'attribution des contrats et marchés du promoteur.

L'article 8 crée un « service permanent de contrôle » qui a pour responsabilité de veiller au bon emploi des fonds publics et au bon fonctionnement du promoteur public. Ce service s'inspire de ce qui existe au niveau national, avec la Mission de contrôle économique et financier des transports. Il sera également constitué d'experts indépendants, chacun des deux gouvernements pouvant naturellement choisir de désigner des représentants issus d'organismes nationaux de contrôle existants (tels que l'ARAF côté français et son homologue italien, l'URSF - Office pour la régulation des services ferroviaires).

L'article 10 porte sur le droit applicable au règlement des différends. En la matière, il est confié au droit de l'une des parties – la France – un rôle majeur. Votre Rapporteur observe qu'il s'agit d'un acquis non négligeable des négociateurs français. Par exemple, la passation et l'exécution des contrats et marchés par le promoteur sera régie par le droit français, à l'exception des contrats sans lien direct avec la conception, la réalisation ou l'exploitation des ouvrages et qui seront entièrement réalisés sur le territoire italien. Autre exemple, en matière de conditions de travail, l'installation des équipements de l'ouvrage sera régie par le seul droit français. Enfin, à titre de troisième exemple, le promoteur, qui aura son siège en France, sera assujéti à la législation fiscale française.

L'article 11 prévoit que les ouvrages construits par le promoteur deviendront sa propriété, sous réserve des dispositions des contrats qu'il conclura (notamment s'il s'agit de contrats de partenariat), et deviendront propriété des États à la disparition du promoteur.

L'accord comporte enfin plusieurs articles importants en ce qui concerne la sécurité, non seulement pendant les travaux de réalisation mais aussi après la mise en service, pour assurer la meilleure coordination des autorités nationales pour l'instruction des agréments de sécurité et des demandes de certificats de sécurité, ainsi que pour la coopération interétatique policière, douanière, et dans le contrôle de la bonne application du droit du travail.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT

Dans le prolongement de l'accord de 2001, il est précisé que **les études et travaux de reconnaissance** sont financés à parts égales par les deux États ; toutefois, il est pris acte que les changements apportés au tracé dans le val de Suse occasionnent des surcoûts, et il est précisé que ces surcoûts sont pris en charge en totalité par l'Italie. Ces dispositions relatives aux étapes préliminaires resteront en vigueur jusqu'à la promulgation du futur traité qui lancera la réalisation effective des travaux définitifs.

L'accord de 2012 introduit des dispositions sur les modalités de financement **au-delà des études, reconnaissances et travaux préliminaires** :

Pour la construction des ouvrages définitifs sur l'ensemble de la **partie commune franco-italienne** (voir encadré page 13), il est précisé que « *la disponibilité du financement sera un préalable au lancement des travaux* ».

Une première phase consistera à réaliser la **section transfrontalière**, pour le financement de laquelle une clé de répartition est fixée par l'article 18 de l'accord.

Pour les phases suivantes (côté français : la section allant de Montmélian à Saint-Jean-de-Maurienne, confiée à RFF ; et côté italien : la section allant de Bussoleno à Chiusa San Michele, confiée à RFI), « *chaque Partie finance, avec l'aide de l'Union européenne, les infrastructures situées sur son territoire* ».

S'agissant de la réalisation de la section transfrontalière, « *déduction faite de la contribution de l'Union européenne et de la part financée par les péages versés par les entreprises ferroviaires, (...) la clé de répartition retenue s'établit à 42,1 % pour la Partie française et à 57,9 % pour la Partie italienne (...). Par exception, les acquisitions foncières, les déviations de réseaux et les mesures d'accompagnement sont prises en charge par chacune des Parties sur son territoire.* »

Cette clé de répartition constitue une avancée importante pour la France, car elle remédie à **un défaut du dispositif antérieur**. Dans le cadre de l'accord de 2001, un mémorandum avait été rédigé en 2004 : la section internationale était considérée à l'époque comme un ensemble dont la fonctionnalité était commune à la France et à l'Italie, avec un principe de partage du coût global par moitié. Mais en réalité, la partie de la section internationale devant être, dans ces conditions, financée par la France est d'un coût très supérieur à celle relevant du financement par l'Italie, en raison du relief beaucoup plus grand et d'ouvrages beaucoup plus importants côté français (tunnels). Ce principe de financement « moitié-moitié » de la partie internationale était déséquilibré. Il est donc remplacé par une clé de répartition équitable « 42,1 % pour la France / 57,9 % pour l'Italie ».

Coûts prévisionnels et financements du Lyon-Turin

Les coûts prévisionnels sont appelés à être réévalués au fil du déroulement des différentes phases, et l'un des apports de l'accord signé le 30 janvier 2012 est d'en prévoir une certification par un tiers extérieur.

La réponse du Gouvernement au référé de la Cour des comptes :

Dans son référé n° 64174 du 1^{er} août 2012 sur le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin, la Cour des comptes a signalé la forte augmentation de l'ensemble des coûts prévisionnels. Cette augmentation est indéniable. La Cour cite le chiffre de 24 milliards d'euros résultant d'une évaluation de février 2011, comme estimation du coût global du projet, accès compris. En réponse à la Cour, le Gouvernement fait valoir que :

1° - s'agissant de l'augmentation des coûts prévisionnels :

a. Pour le budget du programme de travaux préliminaires, les études réalisées et le creusement des galeries de reconnaissance ont mis en évidence des difficultés géologiques très importantes, se traduisant inévitablement par des surcoûts. Interrogés par votre Rapporteur, les services du ministère ont notamment mentionné la convergence extrêmement forte dans certaines parties des tunnels (pression) ;

b. Pour la partie commune, le changement de périmètre dû aux modifications significatives du tracé côté italien est à prendre en considération – et le surcoût correspondant sera intégralement financé par l'Italie ;

2° - s'agissant du coût global, il convient de distinguer, dans les 24 milliards cités par la Cour des comptes en euros 2010 :

a. le coût prévisionnel de la section internationale (couverte par l'accord bilatéral), évalué à ce stade à **8,5 milliards d'euros** (valeur 2010) : si la contribution de l'Union européenne atteint 40 %, c'est-à-dire 3,4 milliards d'euros, la part de l'Italie sera de 35 % (soit 2,9 milliards) et celle de la France de 25 % (soit 2,2 milliards d'euros), conformément à la clé de répartition prévue par l'accord signé le 30 janvier 2012 ;

Sur cette section, entre 2001 et 2012, environ 400 millions d'euros ont été investis dans les ouvrages de reconnaissance (descenderies⁽¹⁾ et galeries de reconnaissance) permettant d'atteindre le niveau du futur tunnel de base.

Cette section a déjà bénéficié de cofinancements européens. Ainsi, un programme d'un montant total de 890,5 millions d'euros comportant à la fois des études préparatoires (environnementales et géologiques) et des travaux (descenderies), pour la période 2007-2015, s'est vu octroyer un financement du budget de l'Union à hauteur de 50 % pour les études et de 27 % pour les travaux.

b. le coût prévisionnel des accès et aménagements côté italien, évalué à **6,25 milliards d'euros** (valeur 2010), intégralement financé par l'Italie avec éventuellement une contribution de l'Union européenne ;

c. le coût des accès français, financé par la France mais pour lequel une contribution européenne est également prévue, et qui se décompose ainsi :

400 millions d'euros pour la section de la partie nord du contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL), permettant le raccordement du projet Lyon-Turin à la gare de Saint-Exupéry et à la ligne Lyon-Grenoble : cette section est nécessaire même sans le Lyon-Turin, et fait partie en tant que telle des « secondes priorités »

(1) En phase préliminaire, les *descenderies* et les galeries de reconnaissance permettent de connaître la structure géologique du terrain. En phase de construction, ces ouvrages seront utilisés pour accéder aux différents chantiers souterrains du tunnel transfrontalier, afin de multiplier les « points d'attaque » pour le creusement du tunnel et de réduire les délais d'excavation. Une fois le tunnel en service, les descenderies et galeries de reconnaissance serviront à la ventilation et à l'accès des équipes de maintenance et de secours.

du scénario n° 2 du rapport de la commission « Mobilité 21 », avec la préconisation de prévoir dans les « premières priorités » une enveloppe pour d'éventuels premiers travaux ;

4,4 milliards d'euros pour les aménagements et constructions entre l'agglomération lyonnaise et Chambéry (phase 1) et **3 milliards d'euros** pour la phase 2 (premier tube du tunnel sous Chartreuse et Belledonne-Glandon) ;

les phases 3 et 4 des accès français sont en cours d'étude, et n'ont vocation à être réalisées qu'en fonction de la montée en charge observée des trafics ; l'évaluation de leur coût est à ce stade comprise entre 4 et 4,4 milliards d'euros.

Ainsi, si l'on exclut pour l'instant la contribution européenne aux accès français et les phases 3 et 4 de ceux-ci (qui seront postérieures à la mise en service de la liaison), **le coût total pour la France est actuellement évalué à 10 milliards d'euros valeur 2010.**

S'agissant du financement des accès français, les études sont financées par des conventions associant les collectivités locales concernées, RFF et l'État. Par ailleurs, les accès français ont fait l'objet d'une décision de subvention communautaire, au titre du programme annuel 2008 des RTE-T, à hauteur de 7,58 millions d'euros. Une subvention européenne de 4,7 millions d'euros avait déjà été accordée au titre du programme annuel 2007 des RTE-T, pour cofinancer à hauteur de 50 % une série d'études préparatoires sur la section allant de Lyon à Saint-Jean-de-Maurienne, le reste du financement de ces études ayant été versé par l'État (2,82 millions) et par RFF (1,88 million).

Les financements apportés par l'Agence de financements des infrastructures de transport de France (AFITF) :

L'AFITF a pris le relais des financements de l'État à partir de 2005, tant sur les études et travaux de reconnaissance de la section internationale (sous maîtrise d'ouvrage de LTF) que sur des études et procédures concernant les accès français (sous maîtrise d'ouvrage de RFF), sans compter des interventions sur le réseau conventionnel Dijon-Modane.

Deux conventions lient d'une part l'AFITF et d'autre part RFF et LTF : l'une subrogeant l'AFITF à l'État, et l'autre, relative au financement des études et travaux préliminaires, amendée par avenants à chaque variation du projet. Au titre de la première, l'AFITF a mandaté 25,6 millions d'euros en 2006. Au titre de la seconde et de ses six avenants successifs, elle a mandaté depuis 2005 un total de 107,17 millions d'euros.

Il s'y ajoute deux conventions entre l'AFITF et RFF, conclues en 2007 et 2011, et dans le cadre desquelles l'AFITF a mandaté au total 3,4 millions d'euros.

Enfin, l'AFITF a contribué au financement du projet en apportant 18,1 millions d'euros depuis 2008 pour financer les acquisitions financières d'anticipation conduites par l'État.

Au total, la contribution de l'AFITF au projet Lyon-Turin depuis 2005 s'élève à ce jour à 154,3 millions d'euros mandatés, pour 203,7 millions d'euros d'engagements (et par conséquent un solde restant à mandater, dans le cadre des conventions existantes, de 49,4 millions d'euros).

Le dernier ensemble de dispositions de l'accord, relatif aux mesures d'accompagnement susceptibles de favoriser le report modal, sera exposé dans la deuxième partie du présent rapport.

DEUXIÈME PARTIE : LE LYON-TURIN, PROJET DE TERRITOIRE ET VECTEUR POTENTIEL MAJEUR DE REPORT MODAL

À l'heure actuelle, cinq grands axes relient la France et l'Italie par voie terrestre : la voie ferrée historique qui emprunte le tunnel du Fréjus-Mont-Cenis (qui date de 1871), le tunnel routier du Mont-Blanc (1965), le tunnel routier du Fréjus (1980), et sur la côte méditerranéenne l'autoroute A8 et la ligne ferroviaire côtière.

I. UNE DESSERTE AMÉLIORÉE POUR LES VOYAGEURS

À l'origine, l'accent était mis sur la dimension « voyageurs » du projet. Sans la nouvelle ligne Lyon-Turin, le trafic ferroviaire traversant la frontière à Modane passerait d'environ 1,4 million de voyageurs à 2,3 millions à l'horizon 2035. En revanche, la réalisation de la nouvelle liaison pourrait permettre d'attirer 4,7 millions de voyageurs sur cet axe en 2035, dont environ 1,3 million par effet du transfert de la route au rail d'une part, et de l'avion au rail, d'autre part, avec les effets positifs qui en résulteront pour l'environnement.

Pour les voyageurs, Lyon et Turin seront reliés en 2 heures, Paris se trouvera à 2 heures 25 minutes de Chambéry et à 4 heures de Milan. Il sera possible d'aller de Barcelone à Milan en 6 heures et demi, au lieu de 12 heures aujourd'hui.

Au niveau de la région, sur les lignes existantes le trafic international interfère toujours plus avec le développement du service de transport de voyageurs, en particulier autour des villes de Lyon, Chambéry et Turin. Avec la réalisation du projet, le trajet Lyon-Chambéry en TER pourra se faire en 50 minutes, et Lyon-Annecy en 1 heure 20.

Cette composante « voyageurs » du projet ne doit pas être minimisée car l'Italie est, en Europe de l'Ouest, le seul pays à ne pas être connecté à ses voisins par le réseau à grande vitesse transeuropéen, si bien qu'aujourd'hui les déplacements, entre la France et l'Italie notamment, s'effectuent essentiellement par la route et par avion.

Cependant, votre Rapporteuse souligne que la dimension « voyageurs » de la nouvelle ligne ne constitue pas, à elle seule, une justification suffisante pour un projet aussi vaste. C'est bien le report modal pour le fret qui est la justification essentielle du Lyon-Turin, sa raison d'être.

II. LA NÉCESSITÉ D'UNE SOLUTION DURABLE POUR LE FRET TRANSALPIN

Aujourd'hui, 40 millions de tonnes de marchandises transitent chaque année, tous modes de transport confondus, à travers les passages alpins franco-italiens, du lac Léman à la Méditerranée. Mais 85 % des flux de fret entre la France et l'Italie sont routiers.

Dans les dernières décennies, le réseau routier alpin a connu une expansion considérable, tandis que le chemin de fer utilise encore essentiellement le réseau installé durant la première moitié du XX^e siècle. L'objectif de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin est de **transférer sur le rail la moitié du fret circulant entre les deux pays, à l'horizon 2035.**

En 1991, les pays de l'arc alpin ⁽¹⁾ ont signé la « Convention alpine ». Ils se sont ainsi engagés « à *limiter les nuisances environnementales et les risques dus au trafic, principalement routier, en s'abstenant de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin* », et à prendre les mesures appropriées « *en vue de réduire les nuisances et les risques dans le secteur du transport interalpin et transalpin, de telle sorte qu'ils soient supportables pour les hommes, la faune et la flore ainsi que pour leur cadre de vie et leurs habitats, notamment par un transfert sur la voie ferrée d'une partie croissante du trafic, en particulier du trafic de marchandises, notamment par la création des infrastructures appropriées et de mesures incitatives (...)* ».

Selon les données publiées par LTF, la réduction du nombre de poids lourds dans les passages alpins grâce au Lyon-Turin permettrait de réduire les émissions de gaz à effet de serre d'environ 1 million de tonnes par an. La protection de l'environnement dans les Alpes françaises s'en trouverait améliorée, à l'instar de la protection des Alpes suisses et autrichiennes.

Les enjeux pour l'environnement sont majeurs, car le flux massif de poids lourds dans les vallées alpines a de graves conséquences en termes de pollution, mais ils sont loin d'être les seuls atouts du projet :

En termes de sécurité, les bénéfices seront considérables. La mise en service d'une nouvelle liaison ferroviaire réduira le trafic routier de poids lourds – et donc les risques d'accidents. Des accidents comme les incendies de poids lourds survenus dans le tunnel du Mont Blanc le 24 mars 1999 (39 morts) et dans le tunnel routier du Fréjus le 4 juin 2005 (2 morts) ont montré les limites de ces ouvrages. Des mesures importantes pour la sécurité des tunnels routiers ont déjà été prises, mais la liaison Lyon-Turin apportera à terme, par le report modal, une contribution essentielle pour réduire le trafic de poids lourds sur les grandes traversées routières alpines et donc pour **améliorer la sécurité** sur celles-ci.

(1) Allemagne, Autriche, France, Italie, Liechtenstein, Monaco, Slovaquie et Suisse, ainsi que l'Union européenne.

Il ne faut pas oublier les enjeux économiques : la « zone d'influence » du Lyon-Turin sera bien plus étendue que les Alpes franco-italiennes. Comme indiqué plus haut, le corridor transeuropéen de transport dont il s'agit commence bien avant Lyon, dans le sud de l'Espagne, et se poursuit bien au-delà de l'Italie du Nord, jusqu'à la frontière orientale de l'Union européenne. L'un des objectifs du projet est aussi de capter une partie des flux de transport de marchandises qui passent actuellement par la Suisse en direction de l'Italie. La compétitivité des entreprises françaises s'en trouvera favorisée.

A. L'ÉVOLUTION DES TRAFICS ROUTIERS ET FERROVIAIRES DE FRET

1. Les trafics au cours des dernières années

L'évolution du trafic transalpin de marchandises est retracée dans le rapport annuel 2011 d'Alpifret (l'Observatoire des trafics marchandises transalpines) :

Évolution du trafic transalpin de marchandises depuis 1999 (Autriche, France, Italie)

197 millions de tonnes de marchandises ont été transportées au travers des Alpes en 2011. Comparativement à l'année 1999, la croissance est de 22,7 %. Mais cela résulte en réalité de la succession de 3 périodes différentes :

- une croissance de +30,1 % entre 1999 et 2007 (soit +3,3 % par an en moyenne),
- suivie d'une forte diminution des tonnages (-16,2 %) entre 2007 et 2009 (résultant de la crise économique qui intervient mi-2008),
- puis d'une reprise forte entre 2009 et 2011 (+12,6%), dont +9,8 % sur 2009-2010.

La crise économique a surtout un impact fort sur les trafics en 2009, mais on note une reprise pour tous les pays dès 2010, prolongée en 2011 (à un taux plus faible) : sur 2009-2011, la croissance est respectivement de +10,4 %, +11,8 % et +17,3 % pour la France, l'Autriche et la Suisse.

Transport routier :

Les tonnages routiers transalpines ont été affectés fortement par la crise économique. Si, sur la période 1999-2011, la hausse est de +23,4 % (soit près de 22,9 millions de tonnes), une rupture est apparue fin 2008. Depuis 2009, les trafics routiers dans les vallées alpines enregistrent une hausse. Cette hausse globale confirme la reprise économique. La croissance des tonnages routiers sur l'arc alpin entre 2010 et 2011 est de +2,1 %. Cette croissance concerne tous les pays, et est respectivement de +1,6 % pour la France, de +1,0 % pour la Suisse et de +2,5 % pour l'Autriche.

En 2011, 2,7 millions de poids lourds ont traversé les Alpes françaises, pour moitié par le passage de Vintimille (1,3 million de poids lourds). Le trafic routier augmente sur les principaux points de passage français, de +1,4 % par rapport à 2010 (+37 800 poids lourds). La hausse de trafic est portée par celle observée au Mont-Blanc (+6,0%), alors que le trafic augmente très peu au Fréjus et à Vintimille (+0,4% chacun).

Transport ferroviaire :

Encore davantage que pour le transport routier, le transport ferroviaire transalpin a été fortement affecté par la crise économique. Après une augmentation de +23,0 % entre 1999 et 2007, le tonnage a diminué de -1,3 % entre 2007 et 2008 puis beaucoup plus fortement de

-16 %7% entre 2008 et 2009. La conséquence a été la relative stabilité du transport ferroviaire sur l'ensemble de la décennie 1999-2009 (hausse très faible, de seulement +1,2 %). Entre 2009 et 2011, la reprise économique s'est traduite par la hausse des tonnages ferroviaires de +20,0 %, soit supérieure à la hausse des tonnages routiers (+9,1%). Toutefois, les tonnages ferroviaires restent en 2011 légèrement inférieurs au niveau de 2007 (écart de - 1 %3% seulement) tandis que les tonnages routiers restent largement en deçà du niveau de 2007 (écart de -7,8 %).

Cette évolution 1999-2011 est contrastée entre les 3 pays : la croissance est de +37,8 % pour l'Autriche (+10,6 millions de tonnes) et de +39,4 % pour la Suisse (+7,2 millions de tonnes) alors que le transport ferroviaire diminue fortement aux points de passage français (-62 %4%, -5,9 millions de tonnes).

Le transport ferroviaire français a été durement touché par la crise économique puisqu'il a été quasiment divisé par 2 entre 2007 et 2011 (-43,5 %, soit une perte de -2,7 millions de tonnes). Après une diminution entre 2008 et 2009 suite à l'impact de la crise économique, les trafics ferroviaires ont repris leur croissance (+11,0% sur 2010-2011). Le niveau en 2011 est de 3,5 millions de tonnes.

**VOLUME DES TRAFICS ROUTIERS ET FERROVIAIRES DE MARCHANDISES
AUX PRINCIPAUX PASSAGES ALPINS FRANÇAIS**
(en tonnes)

	Route	Rail
2007	41 943 400	6 254 100
2008	40 302 600	5 139 100
2009	35 508 500	2 727 900
2010	38 060 600	3 180 600
2011	38 683 900	3 531 400

Source : Alpifret, rapport annuel 2011 de l'Observatoire des trafics marchandises transalpins.

2. Perspectives d'évolution

Les évolutions du trafic prévues dans les Alpes et plus particulièrement sur l'axe Lyon-Turin ont été exposées dans le cadre de l'enquête d'utilité publique concernant les accès français, qui a eu lieu de janvier à mars 2012.

Selon ce dossier d'enquête publique, « *la demande globale [de transport de marchandises sur l'arc alpin entre Vintimille et le Tauern] passerait de 144 millions de tonnes en 2004 à environ 217 millions de tonnes en 2020 et à 296 millions de tonnes en 2030 (soit un doublement en trente ans environ (...)). La mise en service du programme Lyon-Turin dans sa totalité, de manière phasée, [permettra] un transfert modal significatif. En 2020, l'absence de tunnel de base et la faible capacité offerte par le projet ne [permettra] pas de diminuer sensiblement la part de la route. C'est à partir de 2030-2035 que le projet peut opérer un report modal important grâce à la capacité supplémentaire qu'il offre pour le fer conventionnel et à un service d'autoroute ferroviaire à grand gabarit à fréquence élevée. Par rapport à la [situation de] référence [la situation qui prévaudrait en l'absence d'investissement sur la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin], la route [perdrait] ainsi 9 points de parts de marché sur l'ensemble de l'arc alpin en 2035, ce qui représente 1,7 million de poids lourds par an en moins sur les différentes traversées alpines. »*

B. LES LIMITES INSURMONTABLES DES LIGNES FERROVIAIRES EXISTANTES

La ligne ferroviaire historique qui emprunte le tunnel de Fréjus date de 1871. Si le tunnel a constitué à l'époque un exploit technique, cette ligne est désormais vétuste. Conçus pour des convois plus courts et plus légers que ceux utilisés de nos jours, les ouvrages de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle n'ont pas un gabarit suffisant. **Le trafic de fret sur la ligne est, certes, nettement en deçà de ses capacités théoriques, mais en l'état elle n'est plus attractive, ni compétitive.**

En particulier, deux de ses caractéristiques constituent de lourds handicaps pour la performance du service : la section de voie unique de plus de 40 kilomètres entre Chambéry et Saint-André-le-Gaz, et les fortes pentes à franchir avant d'atteindre les entrées du tunnel. Ces pentes, dues aux contraintes techniques de l'époque de construction du tunnel, imposent de fortes limites d'exploitation (vitesse réduite, surcoûts énergétiques). La vitesse des trains sur l'ensemble de la ligne est globalement faible, en raison de la sinuosité du tracé. Le tunnel actuel est monotube, ce qui ne correspond plus aux conditions optimales de sécurité.

Ne pourrait-on pas moderniser profondément cette ligne, de manière à la doter d'un gabarit et d'un degré de performance considérablement accrus, à un coût moindre que celui du projet Lyon-Turin ?

Sur la base des données fournies par les services du ministère des Transports, par RFF et par LTF, **voire Rapporteuse répond à cette question par la négative.** Contrairement à ce qu'indique la Cour des comptes dans le référé rédigé en août 2012⁽¹⁾ déjà évoqué, les éventuelles alternatives techniques ont été étudiées. Les infrastructures existantes ont déjà fait l'objet de travaux importants de rénovation, mais leurs caractéristiques structurelles constituent des obstacles qui ne sont pas surmontables.

Transformer la liaison ferroviaire historique serait extrêmement long et extrêmement coûteux : il serait en fait nécessaire de la détruire et de la refaire petit à petit, en interrompant durablement le trafic, et ce, sur une durée plus longue que celle prévue pour les travaux du Lyon-Turin.

La faisabilité technique d'une transformation de la ligne existante en « autoroute ferroviaire » à très grand gabarit ne semble, de toute façon, pas démontrée – ni souhaitable. Comme l'a indiqué M. Louis Besson, chef de la délégation française de la CIG du Lyon-Turin, le 5 octobre 2013, « *qui prendrait aujourd'hui la responsabilité d'une « modernisation » qui maintiendrait les passages des marchandises – y compris dangereuses – non seulement en surplomb du plus grand lac intérieur de France [le lac du Bourget] qu'un « carénage » ne*

(1) Référé n°64174 sur le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin, adressé au Premier ministre le 1^{er} août 2012, et réponse du Premier ministre à la Cour le 8 octobre 2012.

saurait protéger des effets d'un déraillement, mais aussi au cœur de zones urbaines denses... pour déboucher de surcroît sur la section Saint-Jean-de-Maurienne/Modane avec sa pente dissuasive – sinon rédhitoire – pour atteindre le tunnel du Mont Cenis qui culmine à 1 296 m d'altitude ? ».

Il ne s'agit pas simplement de moderniser une ligne : **c'est un bond capacitaire à la hauteur des objectifs de report modal qui est nécessaire.** On ne peut donc pas considérer qu'il existe une véritable alternative ferroviaire au fret routier sans le Lyon-Turin.

Quant aux liaisons maritimes, si un développement du transport de fret est envisageable par exemple entre Barcelone et Rome ⁽¹⁾, comment assurer ensuite le développement correspondant des flux jusqu'à Milan ?

Or si la saturation « technique » de la liaison ferroviaire historique n'est pas encore avérée – son caractère non-compétitif n'incite guère à s'en rapprocher – la « saturation sociale » des habitants de la région, due au passage des poids lourds, est, elle, gravement dépassée.

C. UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE CRÉATION D'UNE OFFRE DE TRANSPORT MODERNE ET COMPÉTITIVE

Le projet de liaison ferroviaire nouvelle Lyon-Turin, outre sa dimension que certains ont pu qualifier à juste titre de « pharaonique » et justement grâce à celle-ci, traduit une démarche ambitieuse et volontariste : il ne s'agit pas de prolonger les tendances actuelles d'évolution de la part du ferroviaire dans le transport transalpin du fret, mais de **créer une offre de très haute qualité, performante et donc compétitive par rapport à la route.** Le raisonnement sous-jacent est simple : si le service de transport rendu possible par l'infrastructure est compétitif, les trains de fret se rempliront !

Puisque l'évolution des technologies le permet, la circulation des trains pourra se faire à une vitesse beaucoup plus élevée sur la future ligne, car les travaux permettront de réduire considérablement les dénivelés et d'avoir des pentes beaucoup plus faibles sur l'ouvrage.

Pour le fret, la nouvelle liaison offrira à la fois une possibilité de transport au fret ferroviaire classique (trains de fret), au transport combiné (conteneurs de marchandises placés tour à tour sur des camions et sur des trains), et au « ferrotage » avec une « autoroute ferroviaire » (des camions complets, ou leurs seules remorques, sont placés sur des trains spéciaux) permettant un report efficace de la route vers le rail.

(1) *Partenaires de l'Espagne, la France et l'Italie ont lancé un appel à projets pour contribuer à la création d'un schéma directeur des autoroutes de la mer qui a retenu trois liaisons entre la France et l'Italie, leurs promoteurs devant désormais poursuivre leur montage en vue d'une sollicitation de financements communautaires.*

Le flux total de fret de 40 millions de tonnes cité ci-dessus correspond exactement à la capacité que sera susceptible d'atteindre la future ligne ferroviaire, en sus de sa capacité « voyageurs ».

III. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLES, PRÉVUES PAR L'ACCORD DU 30 JANVIER 2012

La politique de développement du fret ferroviaire ne peut se limiter à la construction d'infrastructures. Ce développement exige une action plus globale alliant l'augmentation des péages des tunnels routiers pour les poids lourds, le contrôle de l'application de la législation sociale par les transporteurs routiers - la fatigue au volant est un facteur important d'accidents dans les tunnels - et une politique de qualité du service du fret ferroviaire de nature à modifier les comportements. Il n'en demeure pas moins que la création d'une ligne ferroviaire compétitive constitue un préalable indispensable.

L'accord franco-italien signé le 30 janvier 2012 comporte un chapitre essentiel, composé de l'article 23 et de l'annexe n° 3 (qui, selon les termes de l'article 23, «*fait partie intégrante de l'accord*»), portant sur les mesures réglementaires et tarifaires qui seront prises de manière coordonnée entre les deux États. Ces mesures sont cruciales pour la réussite de l'opération de report modal.

Sur la base des principes énoncés dans l'accord, des mesures concrètes seront prises. Certaines auront un caractère seulement incitatif, d'autres seront des interdictions contraignantes. Le droit communautaire en vigueur ne s'oppose pas à des mesures contraignantes de report modal de la route vers le rail, à condition que ces actions n'aient pas de caractère discriminatoire. Il est par exemple envisagé d'interdire le passage de convois de transport de matières dangereuses sur certains itinéraires routiers. Les différentes mesures devront impérativement prendre en considération le trafic de poids lourds local (intra-alpin), mais il est tout à fait possible de fixer par exemple des plafonds pour le nombre annuel de poids lourds autorisés à franchir certains points précis.

Votre Rapporteuse souligne l'importance de mener cette action réglementaire et tarifaire coordonnée sans attendre la mise en service du Lyon-Turin, et de la poursuivre ensuite sur le long terme.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 23 octobre 2013, la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de Mme Catherine Quéré, le projet de loi de ratification de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin (n° 459).

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Notre commission s'est saisie pour avis du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin.

Hormis pour les traités européens et les accords de défense, il est rare qu'une commission se saisisse pour avis d'un projet de loi autorisant la ratification d'un accord international ou d'une convention, ces textes étant systématiquement renvoyés à la Commission des affaires étrangères. Notre commission le fait pour la première fois, mais l'on peut citer au moins deux autres exemples depuis le début de la quatorzième législature : la saisine par la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de ratification de l'accord franco-espagnol sur la coopération sanitaire transfrontalière et la saisine par la Commission des lois sur le projet de loi de ratification de l'accord franco-allemand sur l'instauration d'un régime matrimonial optionnel de la participation aux acquêts. En l'espèce, la saisine pour avis m'a paru légitime en raison de la compétence de notre commission en matière de transports et à la suite de ses travaux sur la commission Mobilité 21, le schéma national des infrastructures de transport et la réforme ferroviaire.

L'examen du texte en séance publique aura lieu jeudi 31 octobre au matin. Nous avons désigné, la semaine dernière, Mme Catherine Quéré rapporteure pour avis.

Je vous rappelle qu'en application de l'article 128 du Règlement de notre Assemblée, les traités ou accords internationaux dont la ratification est demandée ne peuvent être amendés : l'Assemblée ne peut que conclure à l'adoption, au rejet ou à l'ajournement du projet de loi autorisant la ratification.

Mme Catherine Quéré, rapporteure pour avis. Pour la première fois, en effet, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire se saisit pour avis d'un projet de loi de ratification d'un accord international. Il est

particulièrement bienvenu que nous puissions ainsi évoquer, quelques semaines avant le sommet bilatéral franco-italien prévu le 20 novembre prochain, un projet d'infrastructure de transport majeur et controversé : le projet de liaison ferroviaire nouvelle Lyon-Turin.

Je précise qu'il convient de parler de liaison ferroviaire et non, comme on l'entend souvent, de ligne à grande vitesse : sur la future liaison, aucun train n'atteindra la vitesse de 250 kilomètres-heure qui correspond à la définition européenne de la grande vitesse. Il s'agit certes d'aller plus vite, tant pour les voyageurs que pour le fret, mais le « tout TGV » n'est plus d'actualité. La terminologie des années 1980, où l'on parlait d'un « TGV Lyon-Turin » uniquement consacré aux voyageurs, est complètement dépassée : l'accent est désormais mis sur le fret, et le fait de porter la vitesse des trains de fret à 120 kilomètres-heure représente déjà un progrès considérable.

La nouvelle ligne ferroviaire mixte – voyageurs et fret – bénéficiera aux déplacements régionaux, nationaux et européens à travers les Alpes. Bien plus qu'un projet d'infrastructure de transport, c'est un projet de territoire, porteur d'enjeux environnementaux, économiques et sociaux importants pour les régions concernées – et bien au-delà, en raison de sa « valeur ajoutée européenne ».

Si la saturation technique de la liaison ferroviaire historique n'est pas encore avérée – et pour cause, j'y reviendrai –, le seuil de saturation sociale due au passage des poids lourds à la frontière franco-italienne est largement dépassé : en 2010 et 2011, ce sont près de 7 400 poids lourds qui ont franchi chaque jour les passages routiers entre la France et l'Italie. Par le report modal massif de la route vers le rail qu'elle rendra possible, la liaison Lyon-Turin contribuera à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, de la quantité de produits nocifs rejetés dans l'atmosphère et des nuisances sonores, tant dans les vallées alpines que sur le littoral méditerranéen, sans parler des risques d'accidents.

La nouvelle liaison ferroviaire constituera en outre une prouesse technique remarquable. L'ouvrage central sera le tunnel « bitube », long de 57 kilomètres, auquel s'ajouteront, sur le territoire français, 8 autres tunnels, dont celui de Chartreuse – près de 25 kilomètres – et 6 viaducs, ainsi qu'une cinquantaine d'autres ouvrages d'art.

La commission Mobilité 21, présidée par notre collègue Philippe Duron, n'a pas mis en question la légitimité du projet. Elle ne s'est pas prononcée sur le projet de tunnel de base, exclu de son périmètre d'analyse en raison de son caractère international, si ce n'est pour souligner les limites des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFITF. S'agissant des accès français, inclus dans le périmètre d'analyse et dans le classement final, la commission a confirmé l'intérêt de leur réalisation et les a intégrés aux « secondes priorités » de son scénario n° 2 – celui retenu ensuite par le Gouvernement –, tout en préconisant un réexamen tous les cinq ans de ce classement, donc un premier réexamen en 2018.

Le Lyon-Turin est porté par une volonté politique forte, constamment réaffirmée depuis les années 1990 par les autorités françaises et italiennes, en particulier, en France, par quatre Présidents de la République successifs. Il a déjà fait l'objet de deux accords bilatéraux, respectivement en 1996 et 2001. Le texte qu'il est aujourd'hui question de ratifier, signé à Rome le 30 janvier 2012, constitue la troisième étape de ce processus.

Il ne s'agit, soulignons-le, que d'une étape intermédiaire : c'est dès 1994, dans le cadre de l'Union européenne, qu'il a été décidé de conduire ce projet, et le lancement des travaux définitifs de construction devra faire ultérieurement l'objet d'un nouvel accord bilatéral. Il s'agit néanmoins d'une étape importante de la réalisation du Lyon-Turin dans sa partie internationale. Le texte précise ainsi la gouvernance du projet par les deux États, la définition du droit applicable au règlement des différends, et clarifie le partage des coûts de la section internationale – sur laquelle il porte exclusivement.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à la ratification de cet accord bilatéral.

Cet avis favorable, qui porte spécifiquement sur le texte à ratifier, n'équivaut pas nécessairement à une adhésion sans réserve à l'ensemble du projet de liaison ferroviaire nouvelle : il ne s'agit en aucune façon d'ignorer les incertitudes que celui-ci comporte et qui suscitent des inquiétudes. Nous le reconnaissons volontiers : le calendrier de réalisation est encore indéterminé – ce qui est assez compréhensible tant que le plan de financement n'est pas bouclé et compte tenu de la complexité technique du projet.

La contribution du budget de l'Union européenne sera décisive. Or, lors de la table ronde organisée hier par la Commission des affaires européennes de notre Assemblée, la représentante de la Commission européenne en France a confirmé que la participation de l'Union européenne au financement des travaux de réalisation de la partie transfrontalière pourra atteindre 40 % si certaines conditions sont satisfaites. Dès lors, sur les 8,5 milliards d'euros, valeur 2010, qui correspondent au coût estimatif de cette section, la France n'aurait à apporter « que » 2,2 milliards d'euros, valeur 2010, contribution qui sera échelonnée sur au moins dix ans.

Certaines inquiétudes légitimes seront progressivement apaisées ; elles touchent au calendrier d'ensemble et à la cohérence entre ses différentes phases, aux emprises nécessaires à la construction de la nouvelle ligne sur les terres agricoles – le travail est en cours – et au financement. D'autres incertitudes sont, à mon sens, déjà dissipées, qui avaient trait aux alternatives techniques possibles. Il faut le dire clairement : ce qui pouvait permettre de moderniser et de développer la ligne ferroviaire existante a déjà été fait. M. Hubert du Mesnil, président de Lyon Turin Ferroviaire et ancien président de Réseau ferré de France, l'a affirmé hier au cours de la table ronde : il n'existe pas d'alternative ferroviaire crédible au Lyon-Turin. La ligne ferroviaire existante n'est pas saturée : au-delà de l'effet

conjoncturel de la crise économique sur les trafics de fret, des facteurs structurels expliquent qu'elle ne soit pas attractive, donc pas compétitive.

C'est un bond capacitaire qu'il faut accomplir. C'est une véritable autoroute ferroviaire à grand gabarit et à haut débit qu'il s'agit de réaliser, au bénéfice de l'environnement dans les régions alpines franco-italiennes, de la sécurité des usagers des passages routiers alpins et du développement économique de toute l'Europe du Sud.

M. Jean-Yves Caullet. Je m'exprimerai au nom du groupe SRC. Madame la rapporteure, un petit calcul suffit à déduire des chiffres que vous nous avez fournis qu'un poids lourd passe la frontière toutes les 12 secondes ! On imagine les perturbations auxquelles on s'exposerait en tentant simplement d'aménager l'inaménageable : les travaux eux-mêmes, en désorganisant le peu de liaisons ferroviaires restantes, entraîneraient une véritable embolie.

Dans le temps long qui caractérise ce projet, nous abordons une étape importante, celle de l'accord entre deux États européens voisins qui font le pari de l'autoroute ferroviaire. Même si toutes les incertitudes ne sont pas dissipées, il nous appartient aujourd'hui de saluer la capacité de deux grands pays à s'accorder pour relier deux régions importantes du point de vue économique et leur donner ainsi un nouvel élan, sans pour autant faire fi des problèmes de nuisances et d'émissions de gaz à effet de serre. Ce qui montre que la croissance peut être favorable à l'environnement.

En émettant un avis favorable à l'adoption du projet, le groupe SRC espère contribuer à ce que les délais, même longs, soient tenus.

M. Martial Saddier. Les députés UMP, qui soutiennent le projet, émettront un avis favorable au texte qui nous est soumis.

Je rappellerai en leur nom que la construction européenne représente l'un des grands projets humains du siècle dernier et du siècle présent. Né des pires moments de notre histoire, il nous a apporté depuis près de 70 ans un bien inestimable : la paix. Or le projet européen s'est construit sur les échanges, de biens et de personnes. Il s'est fondé sur des politiques, dont la politique agricole commune, mais aussi la politique monétaire, qui nous permet aujourd'hui de traverser l'Europe en utilisant une seule et même monnaie. Il n'a pu se bâtir et ne pourra se développer sans infrastructures de transport compatibles entre elles, qu'elles soient destinées aux personnes ou aux biens.

La situation géographique de la France la place au cœur des grands projets d'infrastructures du siècle à venir – transport de biens, de personnes, d'énergie, et nouvelles technologies. Il est conforme à l'intérêt de l'Europe et au nôtre que nous nous investissions sans réserve dans ces projets qui peuvent contribuer à bâtir le fabuleux destin de la communauté de vie européenne. Tel est le sens de l'engagement de quatre Présidents de la République successifs et des différentes

majorités au pouvoir, qui n'ont eu de cesse de défendre, depuis vingt ans, le projet dont nous discutons.

La pollution de l'air est l'une des principales causes de mortalité en Europe, sans parler du bruit – deux facteurs directement liés aux transports. En France, 36 % des émissions de gaz à effet de serre proviennent des transports. Et pourtant, 8 % seulement du fret est assuré par voie ferroviaire.

L'étude d'impact le rappelle : le massif alpin constitue un espace stratégique pour les déplacements des personnes et les flux de marchandises en Europe, mais demeure une zone fragile. Quatre axes supportent les trafics dans les Alpes franco-italiennes entre le lac Léman et la Méditerranée : le tunnel routier du Mont-Blanc – Mont-Blanc dont j'ai eu pendant dix ans l'honneur d'être le député ; je salue Mme la députée-maire de Chambéry –, l'autoroute côtière A8, qui traverse notamment l'agglomération niçoise – l'ensemble de l'arc alpin est touché –, la voie ferrée historique empruntant le tunnel du Fréjus, la ligne ferroviaire côtière. Je n'oublie pas nos amis des Vosges, d'Alsace et du Jura, eux aussi concernés par les problèmes de transport de marchandises.

Dans ces échanges, le mode routier est très prépondérant. Or la concentration des flux de poids lourds sur quelques axes entraîne des nuisances et fragilise dangereusement le système de transport. Permettez-moi d'évoquer ici solennellement la mémoire des 39 victimes de l'accident du tunnel du Mont-Blanc, qui a marqué notre pays et donné un nouvel élan à la sécurisation des tunnels. N'oublions pas non plus l'accident du tunnel routier du Fréjus, en 2005, ni l'énorme éboulement rocheux survenu en 2006 sur l'autoroute A8. Ils montrent qu'en l'absence d'une alternative ferroviaire performante et de capacité suffisante, seule une réduction des trafics à travers les passages alpins ou un fort détour des trajets permettraient au système de fonctionner, mais sans fournir une solution durable.

Je comprends et je respecte ceux qui ont des doutes, ceux qui s'inquiètent du financement. Oui, ce projet est coûteux ; mais ce coût doit être rapporté aux enjeux qui viennent d'être évoqués. Nous devons en faire un grand projet européen, et non simplement national, de transport des marchandises et des personnes. D'autres, avant nous, se sont interrogés au moment de créer de grands aéroports ou des lignes de TGV ; nous nous sommes posés les mêmes questions lorsque nous avons envisagé de lancer de grands projets d'infrastructures à très haut débit. À titre personnel, je pense – et je sais que ce sentiment est largement partagé sur tous les bancs de notre Assemblée – que ceux qui seront à notre place dans quarante, cinquante ou soixante ans nous remercieront d'avoir soutenu le Lyon-Turin.

M. Stéphane Demilly. L'accord signé le 30 janvier 2012 par les ministres Mariani et Ciaccia est le fruit d'une longue histoire qui s'enracine dans les années 1990 et qui a déjà donné lieu à deux accords internationaux, en 1996 et en 2001.

L'Italie et la France ont convenu en 2004 d'une clé de répartition du financement des travaux, dans un mémorandum entérinant le principe d'un financement à part égale de la liaison assurant le franchissement des Alpes. Puis la commission intergouvernementale a été chargée en 2007 de préparer un nouvel accord, objet du présent projet de loi, portant notamment sur le tracé définitif, la prise en charge financière, les principes de gouvernance de l'opération, les modalités de réalisation et la politique de report modal.

La création de cette nouvelle ligne ferroviaire était justifiée par plusieurs éléments : la concentration des flux de poids lourds sur trois axes seulement, la saturation de la voie ferrée sur la côte méditerranéenne, les caractéristiques très difficiles de la ligne historique de la Maurienne et l'insuffisance des liaisons ferroviaires entre les grandes agglomérations alpines du versant français. La ligne ferroviaire Lyon-Turin doit ainsi permettre de basculer de la route vers le fer le trafic de marchandises traversant les Alpes entre la France et l'Italie, d'améliorer les liaisons entre les grandes agglomérations alpines des deux pays, et de réduire le temps de trajet entre Paris et Milan à quatre heures, contre sept aujourd'hui.

Nos interrogations ne portent pas sur l'opportunité d'un projet soutenu par l'ensemble des majorités depuis plus de vingt ans, ni sur le contenu de cet accord qui ouvre la voie à la création du promoteur public chargé de la réalisation des travaux. En revanche, nous avons quelques inquiétudes quant au financement de ce projet colossal, dont nous souhaitons faire état dans le cadre d'un débat plus large sur la politique gouvernementale en matière de grandes infrastructures de transport. Pas une ligne de l'accord n'évoque le financement de cette réalisation pharaonique, alors que sa ratification engage la France dans un projet dont le coût global est évalué par la Cour des comptes à 26,1 milliards d'euros, contre 12 milliards à l'origine. Il est certes demandé à l'Union européenne de financer 40 % de la section internationale ; mais sur la section française, qui comprend le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, aucune contribution n'est prévue pour la partie nord de ce contournement.

S'agissant du financement européen, malgré la satisfaction affichée - aujourd'hui encore, lors des questions au Gouvernement - par le ministre des transports, l'on peut craindre qu'une telle mobilisation ne « vampirise » tous les crédits européens, dont certains auraient pu aller à des projets tout aussi structurants. Comment la prise en charge des 60 % restants sera-t-elle précisément répartie ? Le Gouvernement renonce-t-il à recourir aux partenariats public-privé, comme il semble le faire pour le canal Seine-Nord Europe ? Comment la France pourra-t-elle financer une telle somme, compte tenu de l'état de ses finances publiques et de la faible marge de manœuvre budgétaire dont dispose l'AFITF ?

Du reste, le rapport de la commission Mobilité 21, mandatée par le Gouvernement pour préciser les grandes orientations de notre pays en matière d'infrastructures de transport, a conclu que, dans un contexte économique et budgétaire contraint, les investissements doivent aller en priorité à la modernisation et à la mise à niveau du réseau existant, plutôt qu'à des projets de

développement dispendieux. Certes, le Lyon-Turin ne relevait pas de la compétence de la commission ; mais il est étonnant que le Gouvernement le soutienne alors qu'il va absorber une grande part des crédits dévolus aux projets d'infrastructures de transport et que la commission en a littéralement enterré d'autres, tout aussi essentiels et qui appelaient également des financements européens.

Enfin, l'actuelle ligne historique du Mont-Cenis, entre Lyon et Turin, est nettement sous-utilisée, avec moins de 4 millions de tonnes par an de marchandises, alors que, selon une étude commandée par l'Union européenne, le trafic de marchandises peut atteindre 17 à 19 millions de tonnes par an, soit 4 à 5 fois plus. La Cour des comptes a d'ailleurs récemment rappelé qu'il fallait utiliser au mieux le réseau existant.

Elle a également déploré l'insuffisance du ferroutage dans cette région, faute d'une politique volontariste. Le Gouvernement envisage-t-il de favoriser davantage cette technique pour désengorger les routes ?

Mme Laurence Abeille. Face à l'aberration d'un projet du XXI^e siècle conçu à l'aide des outils et des modèles du XIX^e, les députés écologistes s'opposent à la ratification du traité franco-italien sur le Lyon-Turin. Prévisions de trafic fantasmagiques, rentabilité non démontrée de la future ligne, sources de financement hasardeuses pour un budget pharaonique, dans un contexte de disette budgétaire, incompatibilité avec les conclusions de la commission Mobilité 21, problèmes climatiques et de santé publique liés à l'émission de particules fines par le trafic routier, consommation d'espaces agricoles : la table ronde convoquée hier par Mme Danielle Auroi, présidente de la Commission des affaires européennes de notre Assemblée, a permis d'établir la longue liste des nombreuses contradictions inhérentes à un projet qui ne semble avoir d'autre raison d'être que de ne pas renier les engagements pris par la France il y a plus de vingt ans, sur des fondements tous remis en cause depuis !

Comme l'a rappelé hier mon collègue Paul Molac, nous disposons des moyens de moderniser la ligne existante pour passer très vite au fret ferroviaire. En effet, la ligne fait partie d'une infrastructure qui va d'Almería à la frontière ukrainienne, déjà harmonisée et fonctionnelle, et qui n'est aujourd'hui utilisée qu'à 17 % de sa capacité de 20 millions de tonnes. Notre collègue François-Michel Lambert a en outre demandé aux promoteurs du projet comment ils intégraient à leurs scénarios les solutions alternatives que sont la technologie R-shift-R, la motorisation répartie ou l'internet physique, qui se développent ailleurs dans le monde et permettraient de moderniser la ligne existante pour un coût inférieur aux 26 milliards d'euros annoncés.

Le représentant de la Cour des comptes à la table ronde, rappelant les principales conclusions du référé de la Cour en date du 12 août 2012, ne dit pas autre chose lorsqu'il souligne que les solutions techniques alternatives ont été

écartées trop vite, que le pilotage du projet n'est pas assez lisible et que son plan de financement reste incomplet, alors que le coût total estimé ne fait que croître.

M. Noël Mamère, auteur le 23 septembre dernier, avec M. Paul Molac, Mme Michèle Bonneton et M. François-Michel Lambert, d'une plainte pour mise en danger de la vie d'autrui par abstention auprès du procureur de la République de Chambéry, interpelle les autorités en leur rappelant que ceux qui ne font rien pour utiliser la ligne existante – sur laquelle pourraient circuler 800 000 à 1 million de camions transportant des marchandises – mettent en danger la vie des populations riveraines. En d'autres termes, l'on fait fi des coûts environnementaux et sanitaires de l'inaction et du privilège de la route.

Pour les écologistes, le message est clair : la priorité doit être donnée à la prospective et aux solutions techniques du XXI^e siècle, afin de moderniser et d'exploiter la ligne existante de manière à favoriser le fret ferroviaire, en utilisant les financements publics comme le préconise la commission Mobilité 21.

Nous émettrons donc un avis défavorable à ce projet de loi.

Mme Bernadette Laclais. Merci, madame la rapporteure, pour votre présentation enthousiasmante du projet.

Rappelons d'abord que le projet Lyon-Turin est destiné à capter la totalité des trafics entre le Léman et la Méditerranée, qui concernent aujourd'hui 2,7 millions de poids lourds, ce qui représente une économie potentielle de 2 millions de tonnes de gaz à effet de serre par an sur la seule section Lyon-Turin. À titre de comparaison, il reste aujourd'hui sur les routes suisses 1,2 million de poids lourds, un trafic que l'ouverture du tunnel du Gothard allégera bientôt encore davantage. Les Alpes françaises ne sont pas protégées, contrairement aux Alpes suisses et autrichiennes. Or nous devons cette protection aux générations futures.

Ensuite, comme l'a dit la rapporteure, il est illusoire de croire que l'on pourrait moderniser la ligne existante. Les lourds travaux – de l'ordre d'un milliard d'euros – réalisés sur la ligne historique entre Dijon et Modane ne l'ont pas rendue plus attractive ni plus compétitive, pour une raison très simple : à partir de Saint-Jean-de-Maurienne, les pentes sont excessives, elles mènent à un tunnel situé à 1 300 mètres d'altitude, et, malgré le renfort de locomotives de traction, l'accès reste très difficile. Partout ailleurs, on creuse des tunnels de plaine. Tel est bien le sens du traité qui nous est soumis : la construction d'un tunnel de plaine, gage de haute capacité puisqu'il permettra d'atteindre l'objectif de 40 millions de tonnes de trafic sous les Alpes. Partout ailleurs, les lignes historiques qui peuvent être modernisées en vue du transport de marchandises se situent à 300 mètres d'altitude au maximum. Partout ailleurs, lorsqu'il existe des tunnels de crête, l'on fait le choix – coûteux, certes – de tunnels de base.

Rappelons qu'en amont de ce tunnel très difficile, on trouve sur la ligne historique, entre Culoz et Aix-les-Bains, deux voies, il est vrai, mais qui passent

en surplomb du lac du Bourget – or qui prendra la responsabilité d'une pollution par un accident ou un déraillement sur ces lignes anciennes ? – et, sur l'autre accès, 43 kilomètres de voie unique entre Saint-André-le-Gaz et Chambéry.

Enfin, je suis tout à fait d'accord avec M. Martial Saddier à propos de la dimension européenne et de l'enjeu économique du projet, auquel on ne saurait rester insensible : avec les tunnels suisses, les trafics s'opèrent aujourd'hui entre l'Italie et l'Allemagne plutôt qu'entre la France et l'Italie.

M. Yves Albarello. Même à propos d'un très beau projet d'aménagement du territoire, il est légitime que certains parlementaires se posent des questions et obtiennent des réponses, sans que cela préjuge de leur vote final.

Mon obsession reste l'étude d'impact financière. L'a-t-on actualisée depuis 2008 en fonction de l'évolution du projet, dont le coût est passé, ainsi que l'a rappelé M. Stéphane Demilly, de 12 à plus de 26 milliards d'euros ? Réseau ferré de France a évalué à un peu plus de 4 milliards le coût de la desserte de Chambéry alors que la ville est actuellement desservie en 2 heures 50. Enfin, a-t-on étudié les nouvelles potentialités de cette ligne en termes de trafic ?

Certains travaux ont déjà été engagés sur le petit tunnel, des deux côtés, français et italien. Quel est le montant des crédits investis et comment sont-ils répartis entre les deux versants ?

M. Bertrand Pancher. Je voterai contre ce projet, qui ne se fera jamais, ou pas avant des années. Alors que son coût est exorbitant, nous ne disposons d'aucune source de financement ou presque. Ne nous racontons pas d'histoires : l'Union européenne affecte certes des crédits, mais les financements européens sont à la baisse alors que le nombre de projets à soutenir reste élevé. La partie ferroviaire, qu'elle soit française ou italienne, est totalement exsangue. Quant au budget de l'AFITF, il subit une réduction importante car on ne lui affecte pas la totalité de la taxe poids lourds. La commission Mobilité 21 a d'ailleurs tout bonnement décidé de ne pas examiner ce projet, ayant pris conscience de son caractère disproportionné.

Ensuite, si vous avez aimé Notre-Dame-des-Landes, vous allez adorer le Lyon-Turin ! (*Murmures sur certains bancs*) Le projet suscite en effet une opposition extraordinaire, du côté français – toutes nos organisations environnementales le contestent – et surtout, de manière très intéressante, du côté italien. Voici par exemple un communiqué publié par un média italien il y a quelques jours : « *Le gouvernement italien maintient la pression pour faire avancer le projet de LGV Lyon-Turin. Dans la vallée de Suse, là où doit être creusé le tunnel, l'armée se comporte en force d'occupation face à la résistance des habitants.* » Une grande manifestation est d'ailleurs prévue à Rome le 16 novembre prochain.

Dès lors, un peu comme pour l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne,...

M. Arnaud Leroy. On s'égare !

M. Bertrand Pancher. ...on retarde indéfiniment le projet en se disant qu'il ne se réalisera jamais ! Le bon sens voudrait que nous nous y opposions clairement – ce qui arrangerait bien l'Italie, laquelle n'a pas prévu le moindre financement destiné à ce chantier faramineux.

M. Jean-Pierre Vigier. Dans son rapport, publié le 27 juin dernier, la commission Mobilité 21 recommande de favoriser le fret ferroviaire mais d'éviter l'installation d'infrastructures onéreuses. Or le coût du chantier du Lyon-Turin sera élevé : on l'a dit, il est passé de 12 milliards d'euros, selon l'estimation réalisée en 2002, à 26,1 milliards fin 2012. Je ne remets toutefois pas en cause le projet, mais j'aimerais savoir comment il sera financé et, surtout, si les autres projets prioritaires ne seront pas lésés.

M. Arnaud Leroy. Je voterai avec joie en faveur de ce projet. Nous voulons tous sortir les camions de la route et nous faisons de la relance du fret ferroviaire une priorité nationale, sur tous les bancs de l'hémicycle. Pourtant, chaque projet d'envergure nous place face à une question de conscience, celle que nous pose le progrès. Or nous devons certes aux générations futures un environnement de qualité, mais aussi des infrastructures durables et utiles. Le choix que nous sommes appelés à faire est décisif pour le demi-siècle à venir. Je suis également sensible à l'aspect économique et financier, mais nous devons lutter au niveau européen pour obtenir de grandes infrastructures, une politique de grands travaux qui donne enfin un sens à la construction européenne d'après l'euro et justifie auprès des citoyens européens la délégation d'une partie de notre souveraineté.

Mes chers collègues de l'UDI, interrogez-vous sur votre cohérence. Nous réfléchissons à de nouveaux modes de transport des marchandises ; nous avons un choix à faire ; je comprends certaines interrogations ou réticences, mais je ne crois pas qu'il faille céder à la pression de la rue, et je suis surpris d'entendre l'UDI utiliser cet argument. Organisons le débat public, sachons écouter ce qu'il en ressort, efforçons-nous de réduire au maximum les effets du projet sur les populations et l'environnement, mais dotons notre pays d'infrastructures qui nous survivront !

M. Yannick Favennec. Élu de l'Ouest, j'aimerais y voir un peu plus clair dans cet important projet d'aménagement du territoire. Nous allons devoir statuer dans l'urgence sur la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne dont le coût est évalué à 26 milliards d'euros par la Cour des comptes, dans un contexte de contrainte budgétaire et de très forte pression fiscale. En outre, la France engage plus de fonds que l'Italie puisque le prolongement de 33 kilomètres de la section commune internationale est à sa seule charge. Comment financer un tel investissement ? Un partenariat public-privé est-il envisageable ? Existe-t-il des alternatives au percement d'un nouveau tunnel ? Que deviendront les accès

ferroviaires existants ? Enfin, quels sont les projets structurants qui risquent d'être sacrifiés à celui-ci ?

M. Guillaume Chevrollier. Notre Constitution nous autorise à émettre un avis sur ce projet de loi de ratification d'un accord international, mais non à l'amender. Le projet est intéressant : il s'agit de construire des infrastructures de transport du XXI^e siècle pour le fret et les voyageurs. Il comporte des avantages économiques puisqu'il favorisera les échanges européens, et environnementaux puisqu'il contribuera à réduire les nuisances dans les vallées alpines. Il engage enfin la politique de l'Union européenne en matière de transports. Il a été mûrement réfléchi.

Il est de notre devoir de parlementaires d'en étudier le plan de financement avant de nous prononcer. Or, au vu de l'état des finances publiques de la France comme de l'Italie – dont on aimerait que soient clarifiées les contributions respectives – et des budgets annoncés, plus nous attendrons, plus le coût sera élevé. Il serait dommage que ce projet rejoigne la liste de ceux qui, à l'instar de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou du canal Seine-Nord Europe, ne voient pas le jour alors que nous avons besoin de développer nos infrastructures par des plans de relance.

Mme Michèle Bonneton. Je vous remercie de m'accueillir dans votre commission.

Loin d'augmenter, le trafic de marchandises diminue depuis dix ans, soit bien avant la crise, et l'on ne voit pas comment il pourrait s'accroître. Le trafic d'ouest en est que l'on évoque parfois, de l'Espagne aux Balkans, à l'Ukraine et à la Russie, n'existe quasiment pas aujourd'hui ; il est peu probable qu'il se développe beaucoup d'ici une dizaine d'années. Quant au gain de temps, qui n'est pas clairement évalué, il n'introduira pas une véritable concurrence avec l'avion, surtout compte tenu de l'attractivité du *low cost*.

Une ligne rénovée existe, qui n'est exploitée qu'au cinquième de sa capacité. Les wagons automoteurs, désormais parfaitement au point et utilisés en Allemagne et dans les nouveaux TGV français, permettraient de franchir les pentes de la ligne existante. Dans son référé du 12 août 2012, la Cour des comptes a pointé le manque crucial d'études alternatives. Où en est-on donc en la matière ?

Qu'en est-il par ailleurs du plan de financement, sur lequel la Cour a également appelé l'attention ?

Enfin, nous devons tenir le plus grand compte de l'avis de la commission Mobilité 21.

M. Jean-Marie Sermier. Je suis assez effaré de ce que j'entends. On nous demande de valider un accord entre la République italienne et la République française sur la réalisation d'une ligne Lyon-Turin – en d'autres termes, d'autoriser la poursuite d'un projet, et non le premier coup de pelle. Il est assez

malvenu d'arguer du risque de concurrence entre ce projet et d'autres qui concernent nos régions : nous sommes députés de la Nation ! Nous parlons d'une infrastructure déterminante pour deux pays, et on répond : « Mon TGV à moi ! ». Ce n'est pas digne de ce débat.

Face à quelques manifestants et pour ménager les sensibilités, l'on suspendrait ce projet ? Mais la démocratie doit s'exprimer. Dieu sait que notre commission est attachée au respect des règles, au point que l'on nous met parfois en garde contre le risque de renoncer, pour sauver tel ou tel batracien, à un projet essentiel à l'intérêt général et à l'environnement.

Mes chers collègues écologistes, vous n'êtes favorables ni à l'autoroute - on le sait -, ni à l'aéroport - vous l'avez démontré -, ni au canal - ce qui, dans ma région, a fait tomber à l'eau, si j'ose dire, le projet de grand canal. Voilà que vous n'êtes plus favorable non plus au TGV et à ses infrastructures. Mais comment allons-nous donc transporter l'ensemble des biens ? De grâce, faisons preuve d'un tant soit peu de responsabilité et permettons à ce projet de suivre son cours.

Mme Catherine Beaubatie. Je suis plutôt d'accord. Il s'agit d'autoriser la ratification d'un accord entre deux Républiques ; des élus de nos territoires, qui sont aussi des élus de la Nation, nous ont assuré que cette décision était consensuelle. Pour ma part, je crois à la démocratie électorale et non aux seules vertus de la démocratie participative. Là où je vis, de grands projets, notamment éoliens, ont été entravés pour de mauvaises raisons par quelques associations comptant des environnementalistes. Heureusement, nous n'en sommes pas là. Nous ne pouvons pas aller contre le progrès. Il est absurde de s'opposer au ferroutage lorsque l'on fait partie de la Commission du développement durable. Comme députée socialiste, je ne m'en inquiète pas moins du financement du projet à long terme. Mais n'opposons pas les projets ferroviaires, routiers et aéroportuaires : nous ferions un mauvais choix politique pour l'ensemble de notre territoire.

M. Jean-Luc Moudenc. Je ne suis pas de la région concernée, mais il me paraît parfaitement légitime que des élus d'un territoire, qui se battent pour son développement et pour son avenir, soient très mobilisés lorsque des projets structurants sont en jeu.

Comme élu de la nation, j'aimerais savoir dans quelle mesure le présent projet préserve sa crédibilité en tirant les leçons des observations de la Cour des comptes, qui, en présentant le référé déjà cité, signalait en novembre 2012 « *des coûts qui augmentent, des estimations de trafic excessivement optimistes et des financements incertains* ».

M. François-Michel Lambert. Nous, écologistes, ne sommes pas favorables aux grands projets lorsqu'ils sont inutiles. Parmi eux, Notre-Dame-des-Landes et le canal Seine-Nord Europe, déjà cités, et maintenant le tunnel Lyon-

Turin. Pour résoudre le problème du transport de marchandises du Jura à la Méditerranée, pour aller de la péninsule ibérique aux pays de l'Est, on opte pour une infrastructure au niveau du tunnel du Mont-Blanc sans tenir compte des nombreux projets alternatifs, ni adapter les flux prévisionnels de marchandises à l'évolution de nos modèles de production et de consommation, qui ont bien changé depuis une trentaine d'années. Le Predit – programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres –, financé par l'État et sollicitant des experts français et internationaux, contient pourtant de nombreuses propositions technologiques ou d'organisation et des éléments de prospective sur les flux. Ont-ils été pris en considération ?

Mme la rapporteure pour avis. Je vais m'efforcer de vous répondre de la manière la plus complète possible en défendant à nouveau ce projet enthousiasmant, dont j'ai déjà déjà longuement parlé avec M. François-Michel Lambert.

Le calcul de M. Jean-Yves Caullet est éloquent. Un camion toutes les 12 secondes : on imagine les conséquences sur les habitants de la vallée en termes de pollution sonore, de pollution de l'air et de risques d'accidents.

M. Martial Saddier a rappelé à juste titre que le Lyon-Turin est un projet européen. C'est en effet l'un des principaux projets d'infrastructure de l'Union européenne. Il doit apporter une véritable valeur ajoutée à l'Europe, car il correspond à un axe important parmi les « corridors européens » : le corridor méditerranéen, qui relie l'Espagne à l'Ukraine. Voilà pourquoi l'Union y est si favorable.

Messieurs Stéphane Demilly et Yves Albarello, si l'Union européenne finance la partie transfrontalière, elle devrait apporter – sa représentante semblait hier très sûre d'elle sur ce point – 3,4 milliards d'euros, dont la France aurait bien tort de se priver, d'autant qu'ils ne pourront être utilisés à une autre fin. L'Europe a déjà beaucoup investi dans le projet en finançant la moitié des 850 millions d'euros nécessaire à la conduite des études, qui ont nécessité le recours à ce que l'on appelle des descenderies. En droit international, chacun finance en principe ce qui est fait sur son territoire ; toutefois, la dépense étant beaucoup plus élevée pour la France que pour l'Italie, une nouvelle clé de répartition nettement plus équitable a été arrêtée : en ce qui concerne le tunnel, pourtant bien plus long sur le territoire français, l'Italie financera 60 % des dépenses et la France 40 %. Voilà qui répond également à M. Chevrollier. Tel est l'objet de l'accord dont il nous est proposé d'autoriser la ratification.

Il n'est pas tout à fait juste de parler de 26 milliards d'euros : ce chiffre fait pour effrayer entretient une certaine confusion, car il englobe le coût pour la France et pour l'Italie. En réalité, la France aurait environ 10 milliards à financer, dont 400 millions pour le contournement ferroviaire de Lyon, qui sera réalisé de toute façon, et 7,5 milliards pour les accès, qui devront eux aussi être aménagés, avec ou sans tunnel.

M. Arnaud Leroy en a appelé à la confiance et à l'audace. Oui, ayons la même audace que les Français qui ont percé en 1871 le tunnel Mont-Cenis-Fréjus !

Madame Abeille, je suis très surprise de la position des Verts. Les Verts de Savoie et de toute la région concernée sont favorables au projet.

Mme Michèle Bonneton. C'est un scoop !

Mme la rapporteure pour avis. C'est ce que l'on m'a dit ce matin.

M. François-Michel Lambert. Vous écoutez trop ce que disent les médias !

Mme la rapporteure pour avis. Pourquoi n'acceptez-vous pas que l'on favorise le ferroutage ? La ligne existante ne pourra jamais le supporter pour des raisons techniques, même si l'on réalise des travaux.

J'ai vu M. Philippe Duron ce matin ; il était très surpris que M. François-Michel Lambert ait dit de lui qu'il était opposé au projet.

M. François-Michel Lambert. Je l'ai dit de M. Yves Crozet, qui fait également partie de la commission Mobilité 21.

Mme la rapporteure pour avis. Soit, mais le Lyon-Turin ne relève pas du domaine de compétence de Mobilité 21, car il s'agit d'un projet européen.

Monsieur Yannick Favennec, d'après ce que l'on nous a dit hier, la Banque européenne d'investissement participera au financement dans la mesure où des partenaires privés le feront également. Ce sera certainement le cas selon M. François Lépine, qui représentait les industriels et les élus locaux de la région et a insisté sur l'intérêt économique du projet, qui va faire travailler 6 000 à 10 000 personnes.

Madame Michèle Bonneton, le transport de marchandises diminue en France, mais non en Suisse, ni en Autriche.

Mme Michèle Bonneton. J'ai dit qu'il diminuait sur cette ligne.

Mme la rapporteure pour avis. Il serait dommage de le laisser à ces deux pays et de nous priver de l'intérêt économique qu'il représente pour nous.

Toujours selon les explications qui nous ont été fournies hier, il est très difficile aux wagons automoteurs d'emprunter des tunnels comportant des pentes marquées. Il faudrait une, deux ou trois locomotives pour tirer les trains de fret ou de ferroutage, ce qui coûterait très cher.

Le gain de temps est important : Lyon et Turin seront reliés en deux heures, Paris sera à 2 heures 25 de Chambéry et à 4 heures de Milan ; on pourra

aller de Barcelone à Milan en 6 heures et demie, au lieu de 12 aujourd'hui. Toutefois, l'essentiel n'est pas là, mais dans l'avantage écologique manifeste du train sur l'avion et la route. Voilà pourquoi, si je comprends les réserves relatives au financement, j'ai plus de mal à saisir la position des écologistes.

Je suis tout à fait d'accord avec M. Jean-Marie Sermier et Mme Catherine Beaubatie. Celle-ci n'a d'ailleurs pas fait fi des inquiétudes légitimes que suscite le projet. Simplement, il ne s'agit en effet que d'une nouvelle étape et non du premier coup de pelle.

Enfin, M. François-Michel Lambert a invoqué la diminution des échanges, conséquence des nouveaux modes de vie, mais que deviendrait l'économie sans échanges ? Vous citez le Predit comme une bible, mon cher collègue, mais méfions-nous des bibles !

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Ratification de l'accord franco-italien pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin, signé le 30 janvier 2012

M. le président Jean-Paul Chanteguet. La discussion générale est close. Venons-en au vote.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi de ratification, les groupes UDI et Écologiste votant contre.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– MM. Olivier ROLIN, conseiller technique de M. Frédéric CUVILLIER, ministre chargé des Transports, et Christophe SAINTILLAN, directeur des infrastructures de transport (DGITM), et Mme Nancy CANOVES-FUSTER, conseillère parlementaire du ministre ;

Intervenants de la table ronde organisée par la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2013 « Les projets européens d'infrastructures de transport : le Lyon-Turin en débat » :

– Mme Anne HOUTMAN, représentante de la Commission européenne en France,

– M. Christian DESCHEEMAEKER, ancien président de la septième chambre de la Cour des comptes,

– M. Hubert du MESNIL, président du conseil d'administration de Lyon-Turin Ferroviaire (LTF), ancien président de Réseau Ferré de France (RFF),

– M. Daniel IBANEZ, représentant de la Coordination des opposants au projet de ligne Lyon-Turin,

– M. François LÉPINE, vice-président du Comité pour la Transalpine.